



## El referéndum sobre la Constitución Europea en España: una doble decepción

José Ignacio Torreblanca \*

**Tema:** El día 20 de febrero se celebró el referéndum consultivo acerca del Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa

**Resumen:** Pese a la abrumadora mayoría de “Síes” obtenidos por los partidarios de la Constitución Europea, la baja participación registrada (42,32% del censo, diecisiete puntos por debajo de la alcanzada en 1986 con ocasión del referéndum sobre la OTAN) pone en entredicho los dos objetivos que el Gobierno se había fijado a la hora de convocar esta consulta. Ni el referéndum ha servido para abrir un nuevo espacio de participación democrática a la sociedad ni tampoco podrá servir para exportar entusiasmo al resto de la Unión Europea acerca del proceso de ratificación de la Constitución Europea. Al haber superado la participación la barrera psicológica del 40%, el referéndum no puede calificarse de fracaso, pero ante una participación tan escasa el doble ejercicio puede considerarse fallido. Pasado el alivio de haber evitado el abismo del 35% de participación, el Gobierno, pero también la clase política, que convocó unánimemente el referéndum, haría bien en abrir una reflexión serena sobre las causas de la baja participación. Por solidaridad, España, que esperaba exportar entusiasmo, tiene ahora la responsabilidad de exportar algunas lecciones útiles a sus socios europeos

### Análisis:

#### *Los resultados en perspectiva comparada*

Con el 100% de los votos escrutados, casi once millones de españoles (76,73%) han otorgado un “Sí” a la pregunta “¿Aprueba usted el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa?”, mientras que sólo algo más de dos millones cuatrocientas mil personas (17,24%) han optado por el “No”. Pese a que los “Noes” se han prácticamente duplicado frente a los previsto en los sondeos previos, se confirma así lo anunciado en las encuestas respecto a la previsible victoria del “Sí”. De igual forma, los resultados por Comunidades Autónomas también confirman lo anunciado en las encuestas: en el País Vasco y Cataluña, los “Noes” han sido significativamente superiores a la media nacional (33,66% y 28,07%, respectivamente), aunque es digno de destacar también el elevado porcentaje de “Noes” registrado en Navarra (29,22%).

A la espera de la celebración de referendos similares en otros ocho o nueve países de la Unión Europea, podemos concluir que el europeísmo de los españoles sigue siendo no sólo destacado sino muy notable. Desde el punto de vista interno, también es posible

---

\* Investigador Principal, Europa, Real Instituto Elcano

confirmar la existencia en España de importantes fricciones entre la construcción europea y la llamada “cuestión territorial”, aspecto que excede el ámbito de este análisis.

Con todo, el dato más importante en un referéndum de carácter consultivo cuyo resultado positivo era previsible es el de la participación. Con el 100% de los votos escrutados, de los 34.592.278 españoles llamados a votar sólo 14 millones de españoles (42,32%) se han acercado a las urnas el domingo 20 de febrero. Como se ha señalado en los medios de comunicación, estamos ante el dato de participación más bajo en cualquiera de las 22 consultas electorales celebradas en España en nuestra reciente historia democrática. Aunque es probable que un referéndum vinculante, sumado a un umbral obligatorio de participación superior al 50% hubiera elevado la participación, cualquier porcentaje de participación por debajo del 50% resulta problemático desde el punto de vista democrático, máxime cuando, como en este caso, queda peligrosamente cercano al 40%.

Como en todo resultado electoral, Gobierno y oposición tienden a buscar el argumento y el dato de comparación más ventajoso a sus propios intereses. Por un lado, resulta fácil argüir en razón del tema, Europa, que la comparación debe establecerse con respecto a las últimas elecciones europeas, en las que la participación fue del 45,14%. Sin embargo, la similitud de ambos datos sólo indica que los temas relacionados con Europa interesan poco a la ciudadanía: comparar unas elecciones legislativas, típicas de la democracia representativa, con un referéndum, mecanismo típico de la democracia directa, carece de sentido. Además, el tono de la campaña del Gobierno ha sido fundamentalmente “constitucional”: especialmente en los discursos del Presidente del Gobierno han abundado las referencias a 1978 y al carácter constitucional del texto que se sometía ahora a los ciudadanos. Por eso, parece evidente que este referendo debe ser comparado con otros referendos, nacionales o europeos, más que con las últimas elecciones europeas.

En el ámbito nacional, tenemos dos referentes muy útiles, uno de ámbito constitucional, otro en el ámbito de la política internacional: se trata, por un lado, del referéndum de la Constitución en 1978 y, por otro, del referéndum en torno a la OTAN en 1986. En ambas ocasiones, la participación fue muy superior al actual: 67,11% en la Constitución, 59,43% la OTAN. Por tanto, la participación en este referéndum estaría 17,11 puntos por debajo de la registrada en 1986 pese a la complejidad de la pregunta que se planteó entonces.

En el ámbito europeo, los referendos respecto al Tratado de Maastricht tuvieron una participación variable: 57,31% en Irlanda (junio 1992), 69,69% en Francia (septiembre 1992), 82,9% y 85,5% en Dinamarca (junio 1992 y mayo 1993, respectivamente). En Irlanda y Dinamarca también se sometieron a consulta los Tratados de Ámsterdam (56,26% y 76,24% de participación, respectivamente) y Niza (este último por dos veces en Irlanda, con una participación del 34,79% que permitió ganar el “No”, obligando a celebrar un segundo referéndum en el que la participación fue del 49,47%). Por tanto, hasta la fecha, sólo el referéndum irlandés en torno a Niza registró una participación tan baja como la española.

Igualmente, aunque la adhesión a la Unión es una materia distinta, los recientes referendos ratificatorios de la adhesión celebrados entre marzo y septiembre de 2003 en los nuevos miembros de Europa Central y Oriental registraron participaciones superiores al 50% en todos los países excepto en Hungría, donde la participación fue de sólo el 45,6%. En la República Checa el porcentaje fue del 55,2%, del 64,02% en Estonia, 72,5% en Letonia, 63,3% en Lituania, 91% en Malta, 58,8% en Polonia, 52,15% en Eslovaquia y 60,2% en Eslovenia. De nuevo, en todos los casos, porcentajes superiores al obtenido en España.

### *Evaluando los resultados*

Para evaluar el resultado del referéndum del día 20 es necesario retrotraerse a las razones que lo justificaban.

Una primera razón de la convocatoria era cívica-democrática. En un país en el que ni la adhesión a la Unión en 1986 ni sus sucesivos Tratados (Maastricht, Ámsterdam y Niza) habían sido sometidos a consulta popular, la convocatoria de un referéndum estaba plenamente justificada desde el punto de vista cívico-democrático, máxime cuando las aspiraciones formales y nominales del nuevo Tratado han sido elevadas hasta el rango constitucional. Abrir espacios de debate europeo en una sociedad históricamente poco propensa a ello, parecía no sólo justificable, sino deseable. Así lo entendió desde luego el Partido Popular, que ya en el año 2002 se planteaba abiertamente la idea de celebrar una consulta popular coincidiendo con las elecciones europeas de junio de 2004. Como el propio Iñigo Méndez de Vigo señaló entonces: “Si queremos preservar los grandes avances conseguidos en Europa y proyectarlos hacia el futuro [...] será preciso anclar la Constitución en la conciencia de los ciudadanos” (*ABC*, 24/XI/2002), visión que recibió el máximo respaldo de la cúpula del Partido Popular y la entonces ministra de Asuntos Exteriores, Ana Palacio. Hay que matizar, no obstante, que la fecha que se planteaba, el 14 de junio de 2004, para hacer coincidir la consulta con las elecciones europeas, se demostró inviable posteriormente, tanto por razones legales como de calendario.

En cualquier caso, a pesar de la evidente responsabilidad del Gobierno en el diseño de la estrategia de comunicación y la conducción de la campaña informativa, resulta evidente que el fracaso en convencer a los ciudadanos del carácter constitucional del texto y momento en el que España y Europa se encuentran debería ser colectiva, siquiera porque fueron todas las fuerzas políticas las que apoyaron la convocatoria del referéndum. ¿Habría obtenido el Partido Popular un resultado mejor en términos de participación de haber sido un Gobierno de este partido el que convocara el referéndum? Probablemente, no.

Una segunda razón que explicaba en parte la convocatoria del referéndum, pero sobre todo la selección de la fecha del 20 de febrero, tiene que ver con razones de política exterior. Como se sabe, el actual Gobierno hizo del lema “volver a Europa”, uno de los ejes principales de la campaña electoral que le llevó a la victoria. La integración europea y el Tratado Constitucional, inmediatamente desbloqueado por el Presidente Rodríguez Zapatero, se convirtió así en el emblema del giro de política exterior emprendido por el Gobierno. Una ratificación pronta y abrumadora de la Constitución muy fácilmente constituiría un activo político del Gobierno tanto hacia dentro como hacia fuera, al esperarse que el éxito del referéndum en España tuviera un efecto arrastre sobre otros países, particularmente Francia. Además, dado que la agenda europea del actual Gobierno iba a comenzar inmediatamente a complicarse con varias citas problemáticas (particularmente, el reparto de los fondos para el periodo 2007-2013), una fecha temprana podría servir mucho mejor a los intereses del Gobierno y del PSOE que una fecha tardía. ¿Cómo evaluar entonces los resultados?

En primer lugar, el referéndum no era un plebiscito. Para que podamos hablar de plebiscito, como en el caso de la OTAN en 1986, es necesario que sólo el Gobierno apoye la opción del “Sí” y, además, que vincule su permanencia en el poder al logro de una victoria. Nada así ocurría en estas elecciones. Naturalmente, es al Gobierno al que le corresponde gestionar en la UE ese “Sí” tan abrumador, pero no por ello se puede dejar de señalar que la victoria del “Sí” no es una victoria del Gobierno sino de todos los partidos que han pedido a los ciudadanos que votaran “Sí”. Esto tiene sentido además desde el punto de vista político ya que la ratificación de esta Constitución, negociada en

casi su totalidad por el Partido Popular, dispone del apoyo de 332 diputados de los 350 de los que consta el Congreso de los Diputados.

Por tanto, dado que el “Sí” estaba asegurado, ya se sabía que la cuestión principal iba a ser el porcentaje de participación, sobre todo después de las recientes elecciones europeas, en las que la participación había caído por debajo del 50%. La baja participación es ciertamente un problema para toda la clase política, al parecer incapaz de trasladar su entusiasmo europeo a los ciudadanos, pero muy particularmente del Gobierno, responsable de la organización del referéndum, de la selección de la fecha y de la campaña de comunicación. Vayamos por partes.

#### *El gran debate sobre Europa que nunca tuvimos*

Hasta la fecha, por razones históricas evidentes, Europa, sus opciones y alternativas, costes y beneficios, no ha sido debatida en España. Diecinueve años después de nuestra adhesión, tiene todo el sentido hablar no tanto de “Europa sí” o “Europa no”, sino de cómo estar en Europa y para qué. Por tanto, si el objetivo del referéndum era que en España se hablara de Europa, no podemos hablar de un éxito. Ello se debe en primer lugar a que la mayoría de las fuerzas políticas, de una manera u otra, han comenzado negando el debate donde era más necesario: en su propio seno. En contraste con Francia u otros países, en España han sido las cúpulas de los partidos, pero también las direcciones de las organizaciones sindicales y empresariales las que han decidido por todos, sin consultar a sus bases y sin generar el más mínimo debate al respecto.

De todas las fuerzas políticas, sólo *Iniciativa per Catalunya* y *Convergencia Democrática de Catalunya* llevaron a cabo un debate interno, en el marco de sus congresos internos, en el que se presentaron dos ponencias alternativas, una a favor del “Sí” y otra a favor del “No”, seguidas de una votación. Todo un ejemplo de falta de miedo al debate democrático. Izquierda Unida, por ejemplo, que tanto ha lamentado la falta de debate interno dentro de otras organizaciones, como los sindicatos, no se puede decir tampoco que haya constituido un ejemplo de debate interno ya que éste fue zanjado de manera muy rápida y sin trascendencia pública a favor del “No”.

¿Ha pesado el miedo dentro de los dos grandes partidos, o simplemente la desidia? Imaginemos por un momento un debate interno dentro del PP en torno a Europa, con una ponencia a favor y otra crítica, seguida de un referéndum entre los militantes. Previsiblemente, las cuestiones relacionadas con el giro atlántico de Aznar, la adhesión de Turquía o las referencias al cristianismo hubieran generado un debate extraordinariamente vivo. ¿Estaba el Partido Popular preparado para dejar hablar libremente a sus militantes sobre política exterior? Probablemente, no.

Alternativamente, podemos imaginar también un debate interno dentro de la izquierda, con un cuestionamiento explícito de los límites federales y sociales de esta Constitución. ¿Estaba el PSOE preparado para un debate a fondo con Izquierda Unida y *Esquerra Republicana de Catalunya* acerca de esta Constitución y sus respectivas visiones del mundo? Probablemente tampoco.

En todos estos casos, un debate interno, seguido de una votación, hubiera concedido una oportunidad a los líderes de partidos y organizaciones para convencer a sus militantes de las bondades del texto y de su significado, evitando huir de los ataques gratuitos al adversario y de las simplificaciones. El que los líderes políticos hayan evitado este debate no habla muy bien de la calidad de la vida democrática dentro de los partidos en nuestro país y pone en evidencia que parte del supuesto consenso en torno a Europa era o es un consenso ficticio. En cualquier caso, resulta evidente que un gran debate público no puede surgir de la ausencia de debate interno dentro de los partidos.

Un factor adicional que ha incidido en la ausencia de debate ha sido la división dentro de la coalición que apoya al Gobierno. El PSOE, temeroso de debilitar sus apoyos parlamentarios, ha minimizado enormemente las críticas de IU y ERC al texto constitucional, algunas de ellas de enorme calado, con el argumento de que, en todo caso, las críticas de éstos eran a favor de “más Europa”. Por ello, la cortesía de PSOE con ERC e IU ha contrastado con la inflada retórica de IU y ERC, empeñados en caracterizar la Constitución Europea como un instrumento del neoliberalismo y los EEUU destinado a destruir el Estado social, subordinar Europa a la OTAN, ahogar las identidades de los pueblos y, en el tramo final de la campaña, reintroducir la pena de muerte. Sin duda, el que unos socios parlamentarios trasladen tan graves acusaciones al Gobierno no sólo no ha contribuido a fomentar una racionalización del debate europeo en nuestro país sino que ha puesto de manifiesto la existencia de importantes incompatibilidades ideológicas en el seno de la coalición parlamentaria que apoya al Gobierno.

¿Hablar de Europa o hablar del texto? Las campañas de comunicación

A un debate escaso, mal planteado, con escasos recursos y de nula profundidad interna dentro de los partidos políticos, se ha añadido una campaña corta y erróneamente enfocada. Hablar de Europa era lo fácil, hablar del texto y su contenido lo difícil. Obviamente, no se podía exigir que todo el mundo leyera la Constitución, pero haber renunciado de antemano a la ambición de hacer que cada elector censado tuviera en su casa un ejemplar de la Constitución parece, retrospectivamente, un grave error. En democracia, las formas importan, y distribuir 4 millones de textos a 35,4 millones de electores no parece una práctica coherente con la vocación cívica demostrada al convocar un referéndum consultivo. Probablemente, una distribución exhaustiva del texto hubiera generado algo más de seguridad en los electores, amén de generar confianza.

En el fondo, lo que se ha terminado planteando es un plebiscito europeo: “Sí” o “No” a Europa, pero no “qué Europa” o “para qué Europa”. Diecinueve años después de nuestra adhesión a la (entonces) Comunidad Europea, resulta un poco tarde para hablar de los valores de Europa y de nuestra pertenencia a ella. Por ello, el intento de acercar Europa a los ciudadanos con eslóganes fáciles (*“Se trata de Europa, se trata de ti”*) o la lectura de artículos seleccionados de la Constitución por personas de relieve popular (artistas, futbolistas, etc.) es indudable que ha concitado la atención de la gente más que de lo que podía derivarse de una campaña basada en la explicación del texto o de sus avances. Pero a cambio de acercar Europa a la gente, parece que la campaña ha contribuido a banalizar aún más la idea de Europa. El resultado es que Europa es todo y nada a la vez, cuando no un maniqueísmo simplón entre el blanco y el negro. En consecuencia, tanto el Gobierno en la campaña institucional como los partidos en sus propias campañas han fallado estrepitosamente en ayudar a los ciudadanos a establecer el vínculo entre la Europa que conocen, sienten y quieren y lo que había en el texto constitucional. El voto de confianza se ha convertido así en un voto a ciegas.

#### *Consecuencias del fallido referéndum*

El Gobierno puede sentirse aliviado: lo peor, una participación por debajo del 40% no ha ocurrido. Sin embargo, los resultados están lo suficientemente cerca de ese límite como para producir vértigo entre los más europeístas. Hacia adentro, el Gobierno queda en entredicho por no haber sabido dirigir eficazmente una estrategia de comunicación que acercara a las urnas a más de la mitad del electorado; hacia fuera, el Gobierno no tiene mucho más capital que el que le hubiera otorgado una ratificación parlamentaria; desde el punto de vista colectivo, los ciudadanos han confirmado la existencia de una brecha entre ellos y la clase política cuando de Europa se trata.

**Conclusión:** El “Sí” ha triunfado, pero es difícil que una ola de entusiasmo ante los resultados en España recorra Europa. En otros Estados miembros se preguntarán si la baja participación en España significa desidia o consenso, pero sobre todo, si deben preocuparse. El caso de España no es estrictamente “exportable”, ya que la participación es natural que sea más alta allá donde hay un disenso activo, los resultados estén en entredicho y, en consecuencia, los incentivos para ir a votar sean más altos. En cualquier caso, el referéndum español ha dado el pistoletazo de salida para los referendos constitucionales en Europa señalando de forma muy clara algunos de los problemas más importantes que esta Constitución arrastra. ¡Agárrense, porque esto no ha hecho más que comenzar!

*José Ignacio Torreblanca*  
*Investigador Principal, Europa, Real Instituto Elcano*